

ОЦЕНКА СТЕПЕНИ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Дж. Д. Стэнфилд, координатор
Центр землепользования

■ Broadening Access and Strengthening Input Market Systems

ОЦЕНКА СТЕПЕНИ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Дж. Д. Стэнфилд, координатор
Центр землепользования
Университет Висконсин-Мэдисон

Март 2001
Land Tenure Center
1357 University Avenue
Madison WI 53715
USA

Оглавление

ВСТУПЛЕНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Статья:

"Оценка степени приватизации недвижимости в странах с переходной экономикой"

Дэвид Стэнфилд, Дэниэл Бромлей и Андрей Кутузов

Приложение А: Количественный подход к оценке степени приватизации недвижимости

Исследования отдельных стран:

1. Приватизация земли в Албании

Кэтрин Келм, Петрит Харасани и Дэвид Стэнфилд при участии Фиореты Лули, Лукана Пука, Малколма Чилдресса и Даайта Хаазе

2. Юридические аспекты земельной реформы в Азербайджане

Амин Исмаилов

3. Юридические формы приватизации различных видов земли и недвижимости в Республике Беларусь

С.А. Шавров и А.А. Жарновская

4. Приватизация земли в Грузии

Давид Арсенашвили

5. Приватизация и рынки земли в Литве

Бронисловас Микута

6. Приватизация недвижимости в Республике Молдова

Алла Климова

7. Развитие частной собственности на землю в России

Алексей Оверчук

8. Сравнительная статистическая информация для проекта "Интегральный показатель приватизации земли"

Андрей Кутузов

9. "Библиография по вопросам прав собственности и приватизации", подготовленная Ангелом Николовым

ВСТУПЛЕНИЕ

Чарльс Апхаус из Агентства США по международному развитию предложил Центру землепользования и ФАО провести совместные исследования по оценке возможности разработки интегрального показателя приватизации земли. Лина Херон из Агентства США по международному развитию оказала поддержку в этой работе и внесла интеллектуальный вклад с целью достижения большей практичности и полезности результатов. Джим Риддел и Фритц Ремболд из ФА привнесли свой опыт сравнительных исследований и способствовали развитию контактов с европейскими организациями. Дженс Уолтерс из Датского Кадастра обеспечил важную связь между данным исследованием и деятельностью Рабочей группы в области земельного управления Европейской комиссии ООН (UNECE/WPLA).

Особые слова благодарности хотелось бы выразить авторам докладов по отдельным странам, сделанных на Минском семинаре по проблемам приватизации земли 20-23 августа 2000 года. Они затратили время и усилия на подготовку докладов и их обсуждение в Минске. Сюзана Ластаррия осуществила редактирование статей, а Джэн Дэвис оформила эти материалы. Даниэлле Хартман (проект BASIS) осуществляла постоянную поддержку нашей работы. А Кэтрин Дейвей помогала в решении административных вопросов.

Семинар не смог бы быть проведен без той энергии и доброго чувства юмора Сергея Шаврова и институциональной поддержки Георгия Кузнецова, председателя Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь. Семинар прошел бы не так продуктивно без интеллектуального участия Александра Помелова из Беларусского исследовательского центра земельного управления.

Настоящая публикация стала возможной при частичной поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) договор № LAG A-00-96-90016-00 в рамках проекта BASIS Программы поддержки совместных исследований (BASIS CRSP)/

Мы будем рады вашим отзывам, которые можно послать Дэвиду Стэнфилду: электронная почта: jdstanfi@facstaff.wisc.edu; телефон: 608-262-3657.

7 марта 2001 г.
Центр землепользования
Университет Висконсин-Мэдисон

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

ОЦЕНКА СТЕПЕНИ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

В октябре 1999 года Агентство США по международному развитию, Университет Висконсин-Мэдисон и ФАО договорились об осуществлении проекта в рамках программы BASIS с целью определения возможности разработки интергального показателя приватизации земли в странах с переходной экономикой.

Основной задачей является оценка возможности сбора и публикации статистических данных о степени приватизации земли с целью:

1. Проведения оценки имеющихся данных о приватизации земли в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ);
2. Оценки заинтересованности других спонсоров (ФАО, Мировой Банк, ОЭСР и других) в формировании и поддержке базы данных по приватизации земли;
3. Разработки рабочего показателя для практического использования.

На различных международных конференциях ФАО и Центром землепользования были проведены консультации о полезности и возможности разработки данной темы. Основываясь на позитивных откликах 20-23 августа 2000 года в Минске (Беларусь) был проведен семинар "Интегральный показатель приватизации земли". Целью семинара было обсуждение возможности сбора и публикации статистических данных о степени приватизации земли и недвижимости на уровне стран и/или регионов стран. Участники семинара подготовили доклады, в которых были освещены следующие вопросы: 1) концепции "приватизации" земли (недвижимости) и 2) имеющаяся статистика (после 1990 года), отражающая степень "приватизации". Во время семинара участники обсудили сопоставимость этих концепций и статистических данных по регионами и странам. Для семинара были подготовлены следующие доклады (они прилагаются к отчету):

1. Развитие частной собственности на землю в России (Алексей Оверчук);
2. Приватизация недвижимости в Республике Молдова (Алла Климова);
3. Приватизация земли в Грузии (Давид Арсенашвили);
4. Юридические формы приватизации различных видов земли и недвижимости в Республике Беларусь (С.А. Шавров и А.А. Жарновская);
5. Приватизация земли в Албании (Кэтрин Келм, Петрит Харасани и Дэвид Стэнфилд при участии Фиореты Лули, Лукана Пука, Малколма Чилдресса и Даита Хаазе);
6. Юридические аспекты земельной реформы в Азербайджане (Амин Исмаилов);

7. Приватизация и рынки земли в Литве (Бронисловас Микута).

Для обсуждения проблем приватизации земли на семинаре были специально подготовлены базовые статистические материалы по каждой из участвующих стран и библиография (эти материалы также прилагаются к полному отчету).

Были сделаны следующие выводы:

Задача 1. Проведение оценки имеющихся данных о приватизации земли в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств.

Выводы:

- 1.1 С целью выработки общей терминологии на английском языке на семинаре использовался термин "real estate" (недвижимость) как эквивалент терминам " land " (земля) и "immovable property" (недвижимая собственность).
- 1.2 Несмотря на сложности в отдельных странах в целом "приватизированную недвижимость" можно определить как понятие, включающее ту недвижимость, которую государство передало в частное владение или пользование и которую пользователи (владельцы в большинстве случаев) имеют право продавать или отчуждать иным способом.
- 1.3 Во всех странах СНГ и Восточной Европы существуют статистические данные о процентной доле сельскохозяйственных земель и квартир, находящихся в частной собственности. Участники семинара довольно быстро составили таблицы на базе информации из специальных исследований с целью быстрой оценки процентной доли земли под приватизированными домами и коммерческими промышленными зданиями.
- 1.4 Необходимы специальные усилия для разработки критериев и подготовки экспертов для их использования с целью исчисления количественного показателя на уровне юридического и институционального развития для поддержки частной собственности на недвижимость и обеспечения функционирования рынков недвижимости.

Задача 2. Оценка заинтересованности других спонсоров (ФАО, Мировой Банк, ОЭСР и других) в формировании и поддержке базы данных по приватизации земли.

Выводы:

- 2.1 Такие международные организации, как Мировой банк и ФАО, могут быть заинтересованы в разработке интегрального показателя приватизации недвижимости (ИППН).

2.2 Пожалуй, более важным по сравнению с заинтересованностью спонсоров в настоящее время является тот интерес, который проявили к этой работе представители семи стран (особенно в период большого политического значения приватизации).

2.3 Этот интерес со стороны стран, особенно СНГ, позволяет предположить, что Секретариат СНГ может быть подходящим агентством для организации публикации показателей приватизации недвижимости.

Задача 3. Разработка рабочего показателя для практического использования.

Выводы:

3.1 В результате дискуссии на семинаре были предложены один статистический показатель и один качественный показатель приватизации недвижимости:

- Статистическим показателем является интегральный показатель приватизации недвижимости (ИППН), представляющий собой простой средний показатель процентной доли приватизированных сельскохозяйственных земель, квартир, земли под домами и земли под коммерческими зданиями (приватизированными объектами).
- Показатель юридической и институциональной поддержки частного владения недвижимостью представляет собой консенсус группы информированных экспертов относительно ранжирования стран и регионов на основе ряда определенных показателей.

3.2 Второй статистический показатель-процентная доля недвижимости четырех различных юридически зарегистрированных типов может также использоваться на практике, но после того, как новая система регистрации титулов станет функциональной и будет заменена фрагментированная система регистрации сделок.

3.3 Семинар настоятельно рекомендует разработку показателей (четкую формулировку концепций и сбор статистики) для межрегиональных и международных сравнений развития рынка недвижимости на постоянной основе.

3.4 Для определенных спонсоров (таких, как Агентство по международному развитию), которым необходимы показатели для определения приоритетов их инвестиций в экономику стран Восточной Европы и Евразии можно высказать следующие соображения:

- В случае Восточной Европы необходимо сделать упор на разработку показателей развития рынка недвижимости.
- В случае стран бывшего Советского Союза приоритетом должны быть статистические показатели приватизации недвижимости (ППН).
- Эти ППН должны быть несложными и должны основываться на имеющейся статистической базе или на базе легко осуществимых специальных исследований.

При этом нужно обратить особое внимание на четкое определение концепции "частная собственность".

- Статистические показатели должны быть достаточно гибкими и включать в себя частную аренду недвижимости, поскольку юридическая и институциональная инфраструктура позволяет осуществлять передачу арендуемой собственности на основе частных контрактов.
- Организация группы экспертов, тщательно отобранных для представления интересов частных владельцев недвижимости, а также юристов должна быть создана в каждой из стран СНГ. Одновременно необходимо уделить особое внимание инструктированию и разработке специальных вопросов по юридической и институциональной поддержке, оказываемой частным владельцам. Эта группа экспертов будет решать вопросы консенсуса относительно "всесторонности" юридических и институциональных основ и ранжирования стран на основании нескольких показателей, представленных в приложении А. После обсуждения группа экспертов будет предлагать рекомендации по осуществлению необходимых изменений.

Рекоммендуемые следующие шаги

1. Проведение семинара по вопросам приватизации с другими странами СНГ.
 - Поскольку процедуры создания "маркетизированной недвижимости" все еще находятся в стадии обсуждения и практического применения, в странах СНГ существует необходимость в разработке практических и пригодных для сравнения показателей. Необходимо организовать второй семинар для представителей тех стран СНГ, которые не присутствовали на семинаре в Минске с тем, чтобы достигнуть консенсуса в рамках СНГ по вопросу о статистических и количественных показателях приватизации недвижимости.
2. Необходимо продолжить сотрудничество с Мировым банком и Рабочей Группой в области земельного управления Европейской комиссии ООН (UNECE/WPLA) в области определения различных ограничений прав новых владельцев недвижимости.
3. Необходимо провести семинар с представителями всех стран Восточной Европы и Евразии для определения базовых показателей для описания функционирования рынка недвижимости с целью производства этих показателей на постоянной основе.

Все эти страны вовлечены в процесс создания соответствующих институтов рынков недвижимости. Семинар может быть посвящен следующей проблеме "Какие показатели могут быть разработаны для оценки правильности функционирования

рынков недвижимости?". Каждая из стран представит концептуальные методологические соображения по определению и расчету показателей по оценке правильности функционирования рынков недвижимости (по которым будет достигнут консенсус). Дискуссия должна быть открытой для предложений по использованию показателей, которые отдельным участникам представляются важными, но которые не были приняты большинством участников.

Март 2001 г.

Дж. Дэвид Стэнфилд, Дэниэл Бромлей и Андрей Кутузов

Центр землепользования

ОЦЕНКА СТЕПЕНИ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Основная информация

Эта статья подводит итоги работе над проектом "**Разработка базы данных для мониторинга приватизации земли в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе**", который был осуществлен ФАО и Центром землепользования (ЦЗ) при поддержке Агентства США по международному развитию.

Целью данного проекта является изучение возможности разработки интегрального показателя степени приватизации земли- ИППЗ. Такой показатель должен представлять интерес для лиц, принимающих решения на уровне стран в области оценки степени приватизации земли в различных регионах этих стран, а также дать им возможность сравнения их опыта приватизации земли с опытом других стран. Для организаций, занимающихся международным развитием и оказывающим помощь в переходе к рыночной экономике, такой показатель может быть полезным для оценки достаточности помощи в процессе земельной приватизации в различных отраслях экономики с целью переключения внимания на другие аспекты институционального развития земельных рынков.

Концепция "земельных рынков" связана с обменом прав между частными собственниками земли (включая продажу, аренду, дарение, залог). Для того, чтобы такие обмены происходили без трудностей, владельцы земли должны иметь право осуществления таких обменов в соответствии с юридически установленными правилами и должны быть защищены государством. Это право передачи владения и аренды земли другому лицу является ключевым компонентом совокупности прав, предоставленных государством владельцам земли в ходе приватизации.

Говоря более конкретно, этот проект изучает возможности сбора и публикации статистических данных о степени приватизации земли с целью решения следующих задач:

1. Провести оценку имеющихся данных о приватизации земли по странам Восточной Европы и СНГ.

Оценить заинтересованность других спонсоров (ФАО, Мировой банк, ОЭСР и других) в формировании и поддержке базы данных по приватизации.

Разработать рабочий показатель для практического использования.

2. Предпринятые действия

В рамках данного проекта проделана следующая работа:

--Были подготовлены предложения по разработке " интегрального показателя приватизации земли" с участием Агентства США по международному развитию, Висконсинского университета, Ассоциации по сотрудничеству в экономике, ФАО и других специалистов в этой области. Эти предложения были переведены на русский язык (в настоящее время они имеются на обоих языках).

--Предложения по проекту обсуждались на Будапештском подготовительном семинаре (ноябрь 1999 г.) в рамках "Венской Инициативы", поддержанной Мировым банком, конференции UNECE/MOLA в Лондоне (ноябрь 1999 г.) и Венской конференции по правам на недвижимость (январь 2000 г.) при участии европейских международных экспертов и представителей стран СНГ и Монголии.

--Дискуссии с участием представителей стран Восточной Европы на Лондонском семинаре и с участием представителей стран СНГ на Будапештском семинаре и Венской конференции показали:

- a) Страны СНГ и Восточной Европы сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с переходом к рыночной экономике в таких отраслях, как промышленность, сельское хозяйство и жилищный сектор.
- б) Эти страны находятся на различных этапах переходного периода и осуществляют различную политику. Существуют различные концепции начала перехода к рыночной экономики и стимулирования развития в этом направлении, включая политику и программы приватизации государственного имущества.
- в) Имеется значительный интерес не только к вопросам функционирования рынков недвижимости в западных странах, но и к опыту перехода к рыночной экономике, особенно в более продвинутых странах, уже осуществивших реализацию базовых компонентов развития земельных рынков.
- г) Конференция представителей стран СНГ особенно ясно показала их заинтересованность в этой проблематике, а также подчеркнула важность и полезность разработки базы данных для мониторинга и проведения сравнений в области приватизации земли и недвижимости в регионе, а также возможной разработки интегрального показателя приватизации земли (ИППЗ), который позволил бы оценить уровень развития земельных рынков, а также определить и сравнить различные этапы приватизации земли.

По завершении Венской конференции представители Азербайджана, Беларуси, Грузии, Литвы, Молдовы, Российской федерации и Албании приняли решение о подготовке и проведении в августе 2000 года семинара по обсуждению докладов представителей этих стран, посвященных концепциям земельной приватизации по

каждой из стран и статистическому описанию степени приватизации различных типов земли с правом возможной дальнейшей передачи частной собственности или прав аренды третьим лицам.

В дальнейшем (21-23 августа 2000 года) в Минске был проведен семинар по обсуждению концепций и статистического описания земельной приватизации. Минск был избран местом проведения семинара в связи с тем, что здесь находится Секретариат СНГ, а также по причине относительно более низких расходов на транспорт, проживание и питание и в связи с активной административной поддержкой со стороны Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь.

На Минском семинаре были выработаны рекомендации о целесообразности интегрального показателя или показателей земельной приватизации и их возможном использовании для определения политики развития земельных рынков.

Организатором семинара были Национальное агентство по кадастру Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь и Центр землепользования Университета Висконсин-Мэдисон (США). Финансирование осуществлялось за счет гранта Агентства США по международному развитию, предоставленного Центру землепользования. Организации соответствующих стран, которые участники представляли, оказали существенную помощь семинару за счет поддержки участников в подготовке докладов и участии в семинаре.

Целью семинара было обсуждение возможности сбора и публикации статистических данных о степени приватизации земли и недвижимости по странам и/или регионам стран. Участники семинара подготовили выступления по представляемым ими странам по следующим вопросам: а) концепции, используемые в ходе "приватизации" земли (недвижимости) и б) имеющиеся статистические данные степени приватизации (**с 1990 года**) и сопоставимость этих концепций и статистики по странам и регионам.

В семинаре по показателям приватизации земли, состоявшемся 21-23 августа 2000 года в Минске (Беларусь), приняли участие:

Российская Федерация:

Г-н Алексей Оверчук (Заместитель руководителя Федеральной службы земельного кадастра России);

Азербайджан:

Г-н Амин Исмаилов (Глава Центра земельного кадастра и геоинформационных систем Государственного земельного комитета);

Беларусь:

Г-н Георгий Кузнецов (Председатель Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии);
Г-н Сергей Шавров (Генеральный директор Национальной службы кадастра Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии);
Г-н Александр Помелов (Доцент Беларусского Научного центра управления землей Беларусского государственного университета);
Г-жа Елизавета Булатетская (Корреспондент аналитической еженедельной газеты "Беларусский рынок");

Грузия:

Давид Арсенашвили (Главный юридический советник проекта Агентства США по международному развитию "Земельный рынок");

Молдова:

Г-жа Алла Климова (Начальник юридического отдела Исполнительной службы первого кадастрового проекта);

Литва:

Г-н Бронисловас Микута (Начальник отдела маркетинга и международных отношений Службы государственного кадастра и регистрации);

Албания:

Г-н Петрит Харасани (Отдел земельной рыночной политики Службы управления проектом Плана реализации земельного рынка);

ФАО:

Г-н Фритц Ремболд (Специалист по земельным отношениям и развитию сельской местности, ФАО-Будапешт);

Датский Кадастр:

Г-н Дженс Уолтерс (Глава кадастра Южного Ютланда Национального землеустройства и кадастра, Дания);

Агентство США по международному развитию:

Лина Херон (Специалист проекта BASIS Глобального бюро);

Университет Висконсин-Мэдисон:

Дэн Бромлей (Профессор в области сельскохозяйственной и прикладной экономики);
Андрей Кутузов (Научный сотрудник Центра землепользования);
Дэвид Стэнфилд (Координатор проекта ИППЗ Центра землепользования).

Первоначально предполагалось провести семинар по обсуждению опыта приватизации на примере трех стран (одна страна СНГ и две страны Восточной Европы). Участие представителей 7 стран (6 стран бывшего Советского Союза и одной страны Юго-восточной Европы) далеко превзошло эти ожидания и позволило осуществить плодотворный обмен разнообразным опытом.

Следующие доклады по отдельным странами приложены к настоящему отчету:

8. "Приватизация земли в Албании"

Кэтрин Келм, Петрит Харасани и Дэвид Стэнфилд при участии Фиореты Лули, Лукана Пука, Малколма Чилдресса и Дуайта Хаазе

9. "Юридические аспекты земельной реформы в Азербайджане"

Амин Исмаилов

10. "Юридические формы приватизации различных видов земли и недвижимости в Республике Беларусь"

С.А. Шавров и А.А. Жарновская

11. "Приватизация земли в Грузии"

Давид Арсенашвили

12. "Приватизация и рынки земли в Литве"

Бронисловас Микута

13. "Приватизация недвижимости в Республике Молдова"

Алла Климова

14. "Развитие частной собственности на землю в России"

Алексей Оверчук

С целью обеспечения участников семинара базовой информацией Андрей Кутузов подготовил статистические материалы для анализа земельных отношений по представленным на семинаре странам, а Ангел Николов составил список литературы по приватизации земли.

3. Концепции "собственности"(ownership), "земли"(land), "недвижимого имущества"(immovable property), "недвижимости" (real estate) и "приватизации" (privatization)

3.1 Частное землевладение

Растущее значение частного контроля недвижимости выглядит особенно драматично в странах с переходной экономикой Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Большинство этих стран так или иначе приняли политическое решение о создании рыночной экономики, включая развитие земельных рынков, которое должно опираться на соответствующее широкое развития частного землевладения.

Чтобы землевладение стало "частным" необходимо, чтобы государство защищало права землевладельца и чтобы эти защищаемые государством права включали: 1) право на исключительное использование и распоряжение, имея в виду право отстранения других и право использования собственности в соответствии с желаниями владельца не причиняя ущерба другим и 2) право передачи собственности другим, включая право продажи, право передачи по наследству, право залога¹

Конечно, широкое распространение частной собственности на землю не является достаточным условием успешного перехода к рынку, а скорее является частью многочисленных юридических и институциональных инноваций, необходимых для создания динамичной рыночной экономики, способной функционировать желанным образом. Однако, без серьезных усилий по приватизации прав собственности на землю другие усилия в направлении движения к рыночной экономике не дадут большого эффекта. В основе этого утверждения лежат две гипотезы о связях между собственностью на землю (недвижимость) и инвестициями в продуктивное использование земли:²

- 1) Частная собственность с правом продажи дает владельцам *стимулы* инвестировать в свою собственность, поскольку они смогут компенсировать в будущем свои вложения в результате продажи;
- 2) Частная собственность с правом продажи дает предпринимателям, имеющим намерения инвестировать, возможность покупать недвижимость у тех владельцев, которые собираются ее продать, и таким образом стимулирует эффективные инвестиции.

В странах, представители которых участвовали в семинаре, земельная аренда обычно не является предметом переговоров. Это значит, что люди не продают и не покупают арендованную землю, за исключением тех случаев, когда такая аренда обременяет землю, которую ее владелец продает другим лицам.

¹Гражданский кодекс Российской Федерации (ГКРФ) в статье 209 "Содержание права собственности" дает определение правам собственности:

1. Собственику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.
2. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным способом.

²Состав совокупности прав, формирующих частную собственность является предметом многочисленных дискуссий. Смотри Roy Prosterman and Tim Hanstad (Editors), "Effective Rural Land Relations in ECA Countries: A Comparative Perspective", Rural Development Institute, November 28, 1988.

Эта ситуация может измениться в будущем, поскольку некоторые страны (например, Беларусь) рассматривают вопрос об аренде государственных сельскохозяйственных земель и включении в права арендаторов права передачи аренды другим лицам (например, через продажу). В таких случаях, когда срок аренды

значителен (30 лет и более) и может передаваться, можно считать, что земля при таких условиях является "приватизированной".

В создании системы регистрации недвижимости, как правило, предполагается учет аренды на регистрационных карточках владельцев. Если частный собственник сдал в аренду два участка земли, обе аренды будут зарегистрированы на одной карточке, относящейся к участку, находящемуся в частном владении. Однако, когда "владельцем" нескольких участков земли, сданных в аренду частным лицам является государство или другое общественное учреждение, то тогда необходимо рассмотреть вопрос о создании отдельных регистрационных карточек для каждого из сдаваемых в аренду участков. Такое создание новых единиц собственности может помочь в защите прав арендаторов и стимулировать использование земли в качестве залога для получения ссуды, а также упростить продажу земельной аренды.

3.2 Земля, недвижимость и недвижимое имущество?

Термин "земля" в первоначальном предложении по проекту означает участок поверхности земли и находящиеся на нем любые постоянные постройки. Некоторые участники семинара предпочитали использовать термин "недвижимость" в рамках определения, данного в различных Гражданских и Земельных кодексах стран региона. К объектам недвижимости, которым по законам и в соответствии с традициями применимы права собственности, аренды владения, залога и т.д. относятся участки земли и постройки на этой земле. В Гражданском кодексе Албании объекты недвижимости определяются следующим образом:

"Объектами недвижимости являются земля, источники воды и проточные воды, здания и другие постройки, находящиеся на земле и все, что постоянно связано с землей и зданиями "(статья 142).

В соответствии с Российским Гражданским кодексом (параграф 1, статья 130) недвижимость включает "земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания и сооружения".

Недвижимость является объектом собственности. В случае с земельными участками и постройками на них владение постройками, стоящими на земле, может отличаться от владения самой землей.

Некоторые участники семинара отмечали, что использование английского термина "real estate " в концептуальном плане эквивалентно термину "immovable property ", и первый термин более часто встречается в англоязычной литературе (в дальнейшем в варианте статьи на английском языке мы будем использовать термин "real estate " вместо терминов "land " и "immovable property ".

3.3 Ограничения прав частной собственности

Страны обычно накладывают ограничения на права собственности, включая права пользования и передачи, которыми обладает "владелец":

- **Классы владельцев:**

Права определенных классов лиц или организаций иметь и приобретать в собственность различного типа недвижимость в результате рыночных сделок могут быть ограничены в соответствии с законами или традициями, включая:

- "иностраниц", которым по закону может быть отказано в праве владения недвижимостью;
- определенных этнических и расовых групп, возможности владения собственностью которыми в определенных местах могут быть ограничены;
- лица определенных возрастных групп (обычно несовершеннолетние) могут быть исключены из числа лиц, имеющих право владеть собственностью.

- **Ограничения пользования:**

Ограничения прав на пользование недвижимостью уточняют понятие частной собственности. Ограничения прав на пользование недвижимостью, находящейся в собственности, могут быть наложены в соответствии с законами или традициями, как например, в случае с зонированием недвижимости для целей эксклюзивного сельскохозяйственного использования или эксклюзивного использования для жилищной застройки. Зонирование также может исключать использование недвижимости в коммерческих или промышленных целях, или могут существовать законы, требующие выполнения землей "социальных функций" с тем, чтобы продолжать оставаться под контролем существующих владельцев.

- **Стоимость сделки:**

Высокие затраты, связанные с получением бюрократического разрешения, необходимость неформальных платежей, многочисленные посещения агентств, необходимые для осуществления сделки могут также накладывать существенные ограничения на понятие прав "частного собственника" по использованию и передаче собственности другим лицам.

3.4 Проблемы, связанные с концепцией приватизации в контексте стран с переходной экономикой

В регионе используются две концепции структуры приватизации недвижимости, которые в известной степени варьируют в зависимости от понимания "маркетизируемого титула" на недвижимость.

В большинстве стран, представленных на семинаре, приватизированная недвижимость рассматривается как недвижимость, имеющая "маркетизируемый титул", в случае, если определенная часть недвижимости описана в документе, отражающем передачу собственности государством определенному юридическому или физическому лицу, которому принадлежит маркетизируемое право на эту недвижимость.

Однако, в некоторых странах (Российская Федерация, Украина и другие страны СНГ) используются более сложные концепции, особенно в связи с приватизацией земли.

1. Выделение долей земельной собственности. В этих случаях за распределением земельных долей следовала выдача сертификатов, **относившихся к землям** бывших колхозов и совхозов и передававших право владения землей владельцам сертификатов. Сами предприятия были преобразованы в различные типы предприятий, как например, акционерные компании, производственные кооперативы, общества с ограниченной ответственностью и партнерства смешанного типа., которые арендовали, использовали и в некоторых случаях приобретали землю в собственность на основе контрактов с владельцами земельных долей.

Ни земельные доли, ни сертификаты на начальном этапе приватизации не были связаны с определенными демаркированными участками земли. Выдача сертификатов позволяла людям, что они имеют право на землю. Сертификаты позволяли людям понять, что их земля имеет ценность и что ее можно использовать для улучшения их жизни. Однако, немногие из этих прав были маркетизуемы и связаны с конкретными участками земли.

Эти трансформированные в результате использования механизма земельных долей бывшие колхозы и совхозы юридически не владеют землей, которую они используют и которую они раньше контролировали. Эти экономические единицы не могут распоряжаться землей или использовать ее в качестве залога. В принципе, они арендуют ее у владельцев земельных долей.

Некоторые из этих предприятий просто продолжают использовать эту землю (даже учитывая, что она распределена на земельные доли) без оформления аренды и оплаты. В некоторых случаях, поскольку земля была распределена на земельные доли, владельцы долей оказались "запертными" в трансформированных бывших коллективных хозяйствах. Владельцы долей зависят от руководства хозяйств в области получения прибыли от проделанных сельскохозяйственных работ, получения земельных участков для организации своего собственного или группового хозяйства а также в плане возможностей продажи и залога земли или передачи ее по наследству. В таких случаях, которым трудно дать количественную оценку, при теоретической возможности торговли долями реально в настоящий момент такое право мало что значит. Однако, были заложены основы для развития более надежных форм владения землей.

Поскольку владельцы земельных сертификатов с чисто юридической, теоретической точки зрения могут продавать или осуществлять другие виды операций с их земельными сертификатами, то данная земля может рассматриваться как земля, находящаяся в частной собственности и имеющая маркетизируемый титул. Однако, неизвестная и постоянно меняющаяся пропорция этих земель на практике замкнута под контроль руководителей бывших кохозов и совхозов. Мы решили включить эту "долевую" землю в категорию "частной земли", но хотели бы предупредить о необходимости дальнейшей дискуссии с государственными структурами, использующими эту форму приватизации, с целью разработки более детальных статистических данных, учитывавших реальный маркетизационный потенциал титулов, а не просто юридическую теорию.

2. Групповая приватизация сельскохозяйственной земли. В этом случае земля непосредственно передается в собственность предприятий, сформированных жителями/ работниками предприятия. Права этих лиц обычно определены нечетко и на практике не защищены. Например, право компенсировать свои инвестиции в предприятие посредством продажи в случае, если они решат покинуть предприятие, или если они захотят оставить недвижимость своим наследникам. В то время, как такие экономические единицы считаются частными владельцами земли, тем не менее возможности продажи долей обычно сильно лимитированы.

3. Двусмысленная приватизация. Другой формой владения сельскохозяйственной землей во многих странах является "пожизненно наследуемая недвижимость". Она возникла на базе бывших совхозов и колхозов. За исключением наследования юридически не допускается продажа или другая форма передачи такой недвижимости. Это частное пользование и право передавать землю наследникам в некоторых стратистических изданиях классифицируется как " частное владение", что не соответствует определению, использованному на семинаре. В случае Российской Федерации часть земли была передана государством в частную собственность отдельных граждан, при этом количество этой земли было установлено на локальном уровне в зависимости от площади и численности населения конкретного района. Кроме того эти индивидуальные частные фермеры могли купить, арендовать или взять дополнительное количество земли в качестве пожизненно наследуемой недвижимости. Это означает, что часть земли частных фермеров может быть продана, а часть-не может быть продана.

И, наконец, физические и юридические лица могут иметь маркетизируемый титул на недвижимость, но в то же время им может быть юридически не разрешено ее продавать, если она не зарегистрирована в функционирующей и юридически определенной системе учета и дисплея собственности и других прав на недвижимость. Любая передача прав не рассматривается как завершенная или защищенная юридически, если эта передача не зарегистрирована (в соответствии с юридически установленными процедурами).

Учитывая, что приватизационный процесс все еще идет, а в некоторых регионах еще и не начался, не вызывает удивление то, что система регистрации прав на недвижимость в большинстве стран все еще находится на начальной стадии развития.

В России, например, регистрация прав на недвижимость и сделок с нею осуществляется *регистрационными агентствами*, подчиненными Министерству юстиции. Однако, сдвиг в направлении создания системы регистрации на основе реестрации отдельных участков только начинается. Регистрация прав будет происходить на основе данных *Государственного земельного кадастра*. *Государственный земельный кадастр* ведется *Федеральной службой земельного кадастра* (бывший Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике) *Федеральная служба земельного кадастра* является федеральной государственной службой с 89 региональными и 2318 локальными районными офисами. *Государственный земельный кадастр* ведется на единой основе на территории всей страны на базе федерального закона о земельном кадастре. Закон вступил в силу в июле 2000 года.

В Беларуси имеются две кадастровые регистрационные системы. Одна -система регистрации земельного кадастра и земельных прав, вторая- система регистрации зданий и прав на здания (БТИ). В настоящее время новый закон о регистрации земли, направленный на создание кадастрово-регистрационной системы недвижимости находится на рассмотрении парламента должен быть принят в 2001 году).

В Албании система регистрации сделок существует с 1991 года. Она основана на офисах старой "ипотеки", которые работали до 1975 года и хранили сделки по продаже, залогу, и дарению, а также завещания. Они обслуживали только городскую недвижимость. С 1991 года эти офисы были вновь открыты для хранения документов по приватизации и сделкам (т. е. котракты по продаже, завещания и т.д.), залоговой документации и решений судов, в основном относящихся к городской недвижимости. Постепенно новая система регистрации "титулов" стала поглощать функции учета ипотечных офисов. Однако, с юридической точки зрения регистрация сделок, осуществленная через систему регистрации актов на основе документации, является законной системой.

Можно сказать, что определенная часть недвижимости продвигается непрерывно в направлении большей "маркетизации", если она имеет маркетизационный титул, и если этот титул зарегистрирован в официальной и юридически санкционированной регистрационной системе.

Типы приватизированной "недвижимости"

Начиная с 1989 года приватизационные программы имели дело с различными типами государственной/общественной недвижимости. Некоторые виды недвижимости были приватизированы быстрее других. Для того, чтобы экономика была более ориентирована на рыночные отношения, необходимо, чтобы рыночные силы оказывали влияние на возможности приложения труда и на инвестирование трудовых ресурсов и

капитала в производственную деятельность. Там, где "социализация собственности на недвижимость" распространилась на различные отрасли экономики, и "приватизация" недвижимости будет необходима в различных отраслях. По мере приспособления экономики к новым правилам, люди теряют работу и возникают другие возможности, как правило, в других местах. Люди должны быть мобидльными, способными ликвидировать свои инвестиции в одних местах и перезжать в другие, где они получают работу и приобретают дома. То же самое касается инвесторов капитала., которые ищут возможности получения максимальных доходов с вложенного капитала. Для функционирования рыночной экономики необходима географическая и межотраслевая мобильность капитала.

Существуют определенные противоречия в концепциях, используемых в различных странах, и определенные ограничители в статистических данных, касающихся сложных форм владения землей, которые получили развитие на межотраслевой основе в ходе выполнения приватизационных программ. Тем не менее, представляется возможным и желательным оценить степень приватизации, используя маркетизируемые титулы и степень маркетизации недвижимости маркетизируется через систему регистрации различных видов недвижимости, включая, но не ограничиваясь, следующими видами³:

- Обрабатываемая сельскохозяйственная земля
- Квартиры в многоквартирных зданиях
- Городская земля под жилыми домами
- Земля под промышленной или коммерческой недвижимостью и вокруг нее

³Статистика по выдаче маркетизируемых титулов на пастбища (в некоторых странах пастбища включены в категорию обрабатываемой сельскохозяйственной земли) и леса практически отсутствует, поскольку приватизация слабо затронула эти земли. Во многих странах существуют юридические запреты на приватизацию этих земель. Поэтому в свете задач семинара рассмотрение этих земель нецелесообразно. Однако для будущих семинаров с участием стран, где пастбища и леса важны с экономической и политической точек зрения, может оказаться полезным включение этих показателей в анализ.

С тем, чтобы понять степень приватизации недвижимости в различных секторах, мы предприняли попытку собрать данные о приватизации четырех видов недвижимости:

- сельскохозяйственная земля как мера передачи собственности важных производственных фондов в частные руки, как стимул продуктивных инвестиций, доступа к капиталу и инвестиций с целью обеспечения защищенности сельских жителей а также предоставления им возможности для расширения их сельскохозяйственных предприятий или для перемещения их самих и их фондов в другие места и отрасли экономики;
- Квартиры как усиление защищенности семей за счет владения необходимым жильем как стимул инвестиций этих семей в улучшение жилья и для стимулирования мобильности трудовых ресурсов через развитие рыночных квартирных сделок;
- Земля под домами. Для тех семей, которые владеют домами, это их владение домом может признаваться в традиционном плане, но участок земли часто остается в собственности государства. Поэтому владение участком земли крайне важно с точки зрения стимулирования инвестиций в жилье и для ускорения динамики жилищного рынка (мобильности трудовых ресурсов и капитала);
- Земля под коммерческими зданиями для стимулирования инвесторов за счет большей надежности места, где осуществляется их экономическая деятельность и для большей привлекательности предприятия на случай, если владелец решит его продать.

Важно подчеркнуть, что в большинстве стран бывшего Советского Союза дома в советский период рассматривались как частные. Однако, в некоторых странах восточной Европы (например, в Албании) в процессе перехода к социализму после второй мировой войны даже частные дома стали государственной собственностью. В таких случаях были разработаны специальные программы реституции с целью восстановления прав собственности прежних владельцев. В обоих случаях может явиться необходимой разработка специальных процедур для приватизации земельных участков под зданиями.

В Молдове, например, такая приватизация участков под приватизированными зданиями была проведена в массовом порядке с автоматическим предоставлением земли в собственность жителям здания. Аналогичные принципы объединенной передачи в собственность земли под зданиями и вокруг них и самих зданий на этой земле были использованы в Грузии и Азербайджане.

5. Два метода измерения приватизации недвижимости

Методологически мы подошли к разработке " интегральных показателей приватизации" с двух позиций. Первый подход состоял в определении того, имелись ли статистические данные по степени приватизации недвижимости четырех видов, указанных выше. То есть, мы хотели выявить можно ли найти статистические данные, отражающие долю приватизированной (в соответствии с приведенным выше определением) недвижимости по каждому ее виду. В этой связи участники семинара подготовили статистические материалы, отражающие приватизацию различных видов

недвижимости. При этом под термином "приватизация" понимается передача государством частным собственникам (отдельным лицам и юридическим лицам) права эксклюзивного использования недвижимости и права передачи недвижимости другим лицам.

Однако, несмотря на то, что мы можем назвать с определенной степенью уверенности долю определенных видов недвижимости (сельскохозяйственная, городская), которая была передана из государственной и муниципальной собственности частным группам и лицам, тем не менее может быть законно поднят вопрос о наличие надежного, эффективного и реального контроля этой недвижимости со стороны новых владельцев. Например, если приватизированная земля может быть только использована таким же образом, как она использовалась ранее под государственным контролем, то даже при передаче титула отдельным лицам обычные коинтенты владения - возможность определять направления использованием земли, возможность определять тех, кто может пользоваться этой землей, возможность продавать землю или передавать ее по наследству, право на компенсацию в случае использования земли государством или муниципалитетом - могут все еще отсутствовать или быть лимитированы по масштабами.

С тем, чтобы ответить на эти вопросы, участники семинара подготовили анализ юридических определений частной собственности на недвижимость по соответствующим странам. Этот анализ помогает прояснить смысловое значение частной собственности, содержащееся в статистических данных, которые были собраны по приватизации различных видов недвижимости.

6. Статистические показатели приватизации недвижимости

6.1 Два измерения

Используя статистический подход мы можем составить матрицу комбинаций, для которой могут быть собраны статистические данные с целью сравнения процессов "приватизации" недвижимости на региональном и международном уровнях. В таблице 1 отражены приблизительные статистические показатели "приватизации" различных видов недвижимости в странах, представители которых участвовали в семинаре. Мы не включили в таблицу пастбища и леса, поскольку к приватизации этих земель был проявлен небольшой интерес, а в некоторых странах их приватизация запрещена законом. Также, для простоты исследования мы не включили "дома как объекты", но включили "землю под этими домами".

На семинаре также было обращено внимание на различия, связанные с количественной оценкой этих переменных. В некоторых странах не существует юридических возможностей приватизации некоторых видов недвижимости. В Беларуси, например, в настоящее время юридически не разрешено передавать сельскохозяйственные земли в частную собственность. В ряде стран юридически не разрешено приватизировать леса. Там, где статистика собирается для проведения международных сравнений, необходимо сделать оговорку, что знак "ноль" означает ,

что юридически нельзя приватизировать такие земли, или можно использовать специальные знаки (типа O).

В таблицах 1 и 2 мы показываем статистические данные, представленные на семинаре. Знак "?" использовался в тех случаях, когда представители стран считали оценку относительно более неопределенной. Неудивительно, что некоторые из статистических данных являются относительно неопределенными, учитывая различные этапы приватизации и характер статистических данных в большинстве стран в такой драматический период перехода от одной системы отношений собственности к другой.

В таблице 2 ситуация еще более сложная, поскольку задачей практически всех стран является создание современной регистрационной системы недвижимости (городской и сельской, находящейся в государственной и частной собственности), основанной на учете отдельных земельных участков. Однако, большая часть регистрационных функций осуществляется на основе архивов документации, патентах и соответствующих сделках, учтенных в порядке времени регистрации. В период создания системы регистрации недвижимости, основанной на учете отдельных земельных участков, одновременно существуют старая система хранения документации и новая система титулов. Для сравнения необходимо решить вопрос о том, нужно ли очищать эту дуальную систему, поскольку обе системы юридически действительны, или нужно принимать в внимание только прогресс в области создания регистрационной системы, основанной на учете отдельных земельных участков. В настоящее время мы используем комбинированную регистрационную статистику.

Таблица 1. Процент приватизированной недвижимости с маркетизируемым титулом (владение с правом продажи) по отдельным видам недвижимости в некоторых странах с переходной экономикой

Страна	Сельскохозяйственная земля в %	Квартиры в %	Земля под домами в %	Земля под коммерческими /промышленными объектами в %	Средний процент
Албания	80	90	84	90 ⁴	86
Азербайджан	98	80	80	5	71
Беларусь	O ⁵	100	1	O	25
Грузия ⁶	30	85	100	60	69
Литва	73 ⁷	96	99 ⁸	97 ⁹	91
Молдова	91	90	80	15	69
Россия	62	46	30 ¹⁰	2	35?

Таблица 2. Процент недвижимости с зарегистрированным титулом собственности по различным типам по отдельным видам недвижимости в некоторых странах с переходной экономикой

Страна	Сельско-хозяйственная земля в %	Квартиры в %	Земля под домами в %	Земля под коммерческими \промышленными объектами в %	Средний процент
Албания	48	90 ¹¹	90	90 ¹²	80
Азербайджан	98	80	60	5	61
Беларусь	0 ¹³	100	1	0	25
Грузия ¹⁴	33	3,5	2,8	60	24,8
Литва	49 ¹⁵	96	43	7	91
Молдова	91	90	80	15	48,8
Россия	62	??	??	?	??

⁴Включает только частную землю и не включает документацию на государственную землю.

⁵Перевод в частную собственность юридически невозможен.

⁶ Эти статистические данные по Грузии взяты из специального исследования, проведенного одной из неправительственных организаций и считаются более точными по сравнению с официальными опубликованными государственными данными.

⁷Включает пастбища

⁸Юридически земля под домами может продаваться, но подготовка всей документации для маркетизируемых титулов еще не завершена.

⁹ Юридически земля под коммерческими/промышленными объектами может продаваться, но подготовка всей документации для маркетизируемых титулов еще не завершена. Источник: Департамент статистики, управления земельными ресурсами и законодательства Литовского центрального банка данных по недвижимости. Данные на 09.01.2000 г.

¹⁰В России приватизация земельных участков, на которых были построены дома, проходит медленно в городах (около 21% таких участков находится в частной собственности) и более динамично в сельских населенных пунктах (55%). По нашим оценкам на конец 1999 года было приватизировано 39% таких земельных участков.

¹¹В Албании также, как и во многих других странах СНГ, регистрация прав была построена на регистрации традиционной документации в то время, как создавалась более современная система, основанная на учете отдельных земельных участков. Статистика по "регистрации" в некоторой степени обманчива, поскольку она включает оба типа регистрационных систем

¹²⁴Включает только частную землю и не включает документацию на государственную землю.

¹³Перевод в частную собственность юридически невозможен.

¹⁴Статистика по Грузии взята из специального исследования регистрации, проведенного Общественной службой регистрации.

¹⁵Включает пастбища

6.2 Итоговый статистический показатель приватизации недвижимости?

Как это показано в последних справа колонках таблиц 1 и 2, могут быть получены простые показатели по этим двум аспектам приватизации недвижимости, а именно: простой средний показатель процентов "приватизации" по четырем видам недвижимости. Более полные данные представлены в таблице 1, которая показывает, что Литва имеет наиболее высокий средний показатель недвижимости с маркетизированным титулом. Далее следуют Албания и Азербайджан. Грузия и Молдова имеют одинаковые средние показатели, хотя Грузия отличается довольно низким показателем приватизации сельскохозяйственных земель, а Молдова - низким показателем приватизации коммерческой земли. Характер приватизации отдельных видов недвижимости в изучаемых странах различается. Эти различия подчеркивают значение интегрального показателя, сопровождаемого соответствующими показателями по отдельным видам недвижимости.

Не было получено полных данных по степени регистрации, особенно по Россию. **Даже** в других странах продолжающаяся опора на фрагментированные системы регистрации титулов дает ложное представление о степени регистрации приватизационных титулов. По всей вероятности еще рано использовать национальную статистику для этого показателя приватизационного процесса (до того момента, когда новые регистрационные системы будут более основательно сформированы).

Участники семинара в Минске сделали вывод о том, что сбор данных для показателей приватизации недвижимости, отраженных в таблице 1, необходимо производить в период, когда приватизация является особым приоритетом. В переходный период, когда приватизация имеет большое политическое значение, страны должны использовать аккуратно определенные категории недвижимости, которые можно сравнивать на региональном и международном уровне и тщательно собирать данные для исчисления выше названных показателей.

Необходимо проявлять осторожность при использовании статистического подхода при исчислении показателей. Любые количественные показатели являются частичным отражением описываемого феномена. Межрегиональные сравнения показателей внутри стран сложны, но еще более сложными являются международные сравнения. Пользователи такой статистической информацией должны быть информированы об ее особенностях, и при оценке глубины приватизационных программ они должны проявлять разумную осторожность, полагаясь на такую информацию.

7. Качественная оценка юридических основ частной собственности на недвижимость

Поскольку условия различаются по странам, крайне важно, чтобы мы понимали те возможности, которыми новый собственник реально обладает при принятии решений в

области землепользования в соответствии с общепринятой идеей собственности в Западной Европе. Необходимо сделать это замечание, поскольку в Западной Европе (и в США) вся частная недвижимость в конечном счете является объектом коллективных действий в той или иной форме зонирования или контроля за землепользованием. Этот контроль за землепользованием в Западной Европе и в США является результатом сочетания действия рыночных и политических сил.

Показатель приватизации недвижимости для стран с бывшей экономикой, основанной на централизованном планировании должен таким образом включать также некоторые меры государственного контроля, которые будут или не будут позволять новому собственнику иметь набор возможностей использования недвижимости с целью стимулирования предпринимательской активности.

Показатель приватизации недвижимости должен включать (учитывать) некоторые меры, связанные с трудностями (бюрократическим) и стоимостью (плата, время и т.д.), с которыми собственник приватизированной сельскохозяйственной и городской недвижимости сталкивается при ее использовании, если он решит использовать ее в рамках доминирующих экологических требований, сельского контроля и требований общественного здравоохранения. И если новый собственник не может использовать земли в соответствии со своим планом, то следует определить те процессы (если они возможны), которые необходимы для того, чтобы осуществить эти планы. Поэтому нам необходимо знать, возможно ли (или не возможно) получение разрешения на изменение характера землепользования?

Переходя от сельской недвижимости к городской могут возникать те же самые вопросы. То есть, могут ли новые собственники земли принимать решения в области землепользования или необходимо получить разрешение органов власти на отдельные виды использования земли? Если это необходимо, то насколько длителен этот процесс и насколько вероятно получение разрешения?

Для жилья (квартиры или дома) мы также должны иметь информацию о характере этой новой собственности. Какими степенями свободы обладают владельцы односемейного жилья в плане его модификации и улучшений? Необходимо ли оплачивать получение разрешения на осуществление таких изменений?

В случае приватизации домов или квартир и сохранении земли под этими постройками в собственности государства (или муниципалитета), какой уровень контроля сохраняется за государством (или муниципалитетом). Те же вопросы касаются и коммерческой недвижимости.

Поскольку довольно трудно дать количественную оценку этим явлениям, то такие аспекты приватизации недвижимости могут быть проанализированы информированными наблюдателями, как это показано в прилагаемых статьях по приватизации недвижимости в семи странах. С тем, чтобы осуществить дальнейшую количественную оценку, участники семинара, каждый из которых подготовил анализ юридических основ приватизации недвижимости в соответствующих странах, ответили на предложенный им вопросник (Приложение А).

Не используя групповую дискуссию среди специалистов, которые имели бы возможность для обсуждения и достижения консенсуса по предложенным вопросам, результаты показывают, что такой подход может быть достаточно информативным и , что, возможно, более важно, может стимулировать дискуссию по проблемам юридических и институциональных основ, позволяющую выявить значение показателей приватизации. Таблицы составленные на базе ответов участников семинара показаны в Приложении А с целью иллюстрации этого метода. Для получения суммарного (**интегрального**) показателя в таблице 3 отражены средние ранги степени "завершенности" юридической и институциональной баз. Эта таблица показывает общую юридическую/финансовую основу, а также юридическую защищенность частной собственности на сельскохозяйственную землю, городские земли и жилье (квартиры и дома).

Таблица 3. Экспертная оценка рангов степени завершенности юридической базы по защите прав частной собственности в шести странах.

Страна /Показатель	Албания	Беларусь	Грузия	Литва	Молдова	Россия
юридич./финанс.	0,62	0,62	0,83	0,78	0,82	0,72
Сельскохозяйстве нные земли	0,92	0,17	1,00	1,00	0,97	0,92
Городские земли	1,00	0,72	1,00	1,00	0,97	0,92
Жилье	0,94	0,78	1,00	1,00	0,97	0,93
Итого	0,87	10,57	10,96	0,95	0,93	0,87

Ясно, что Беларусь еще не создала сильную юридическую базу по поддержке частной собственности. Грузия и Литва имеют высокие показатели, далее следует Молдова, а затем Россия и Албания. Эти пять стран довольно близки друг к другу по итоговым показателям, хотя они все имеют довольно низкие показатели развития общей юридической и финансовой базы поддержки рынков недвижимости, основанных на частной собственности.

Методология экспертного ранжирования

Необходимо проявлять осторожность при использовании статистического подхода при исчислении показателей. Эта методология обычно опирается на работу группы экспертов, которые обсуждают проблемы, требующие оценки с целью достижения консенсуса. Такая методология используется Домом Свободы (Freedom House) для исчисления показателя политических прав и гражданских свобод¹⁶. При этом группа специалистов Дома Свободы ранжирует страны по показателю политических прав и гражданских свобод. Агентство по международному развитию использует групповое экспертное обсуждение по отдельным странам для оценки степени устойчивости неправительственных организаций¹⁷. При обсуждении по странам используется описание отдельных аспектов устойчивости неправительственных организаций для ранжирования стран. Четкий инструктаж групп участников обеспечивает последовательность в ранжировании с целью лучшей сопоставимости стран (Дом Свободы использует одну группу экспертов из США для ранжирования всех стран). Оба эти подхода опираются на работу группы экспертов для ранжирования стран или регионов, опираясь на четко сформулированные вопросы.

¹⁶ Freedom House, Frredom in the World: The annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1999-2000. 2000.

¹⁷ 2000 NGO Sustainability Index-Scoring Guidelines. E&E/DG/ GSM, AID, Washington, 2000.

На нашем семинаре каждого попросили проранжировать свою страну, отвечая на вопросы, приведенные в Приложении А. Как и в других ситуациях, связанных с использованием этой методологии, существуют субъективные различия результатов в зависимости от состава экспертной группы. В нашем случае некоторые эксперты могли ранжировать свои страны исходя из формальной трактовки законов и соответствующего представления о характере функционирования институтов в то время, как другие эксперты могли фокусировать свое внимание на том, как эти институты функционируют в "реальной действительности, а не в теории.

Кроме того, методология может привести к достаточно похожему ранжированию стран, как это произошло с похожим количественным ранжированием группы стран (за исключением Беларуси), когда "объективные" статистические показатели отразили существенные различия между странами.

Как отметил участник семинара из России использования метода "консультаций с информированными экспертами" планируется в рамках Рабочей группы ООН по земельному управлению (WPLA) в ближайшие месяцы для количественного изучения ограничений прав собственников для стран с переходными экономиками.

Интересно отметить, что ранги стран, показанные в таблицах 1 и 3 коррелируют с коэффициентом .75 Spearman rho (отсутствовали данные по юридическим и институциональным рангам по Азербайджану):

Страна	Таблица 1 ранг	Таблица 3 ранг	Различия
Литва	1	2	1
Албания	2	4	2
Грузия	3	1	2
Молдова	3	3	0
Россия	4	4	0
Беларусь	5	5	0

Эта корреляция дает некоторое обоснование этих двух походов, но различия между странами по двум показателям поучительны. С точки зрения политики представляется, что дебаты по приватизации менее продвинуты в России и Беларуси. В России общая юридическая и финансовая база представляется менее развитой по сравнению с

юридические правилами, касающимися определенных видов недвижимости, а в Беларуси юридическая база в целом менее развита. В России приватизация происходит в различных отраслях, особенно в сельском хозяйстве, а в Беларуси в частной собственности находятся только квартиры.

Исследования организации "Действия по сотрудничеству в области экономики" (ACE) (18) по развитию рынка земли в Восточной Европе предполагает ряд других возможных показателей развития рынка недвижимости. Сбор данных на постоянной основе для оценки всех этих показателей был бы крайне дорогостоящим. Необходимо внимательно проанализировать эти и другие предложения с целью оценки необходимости сбора данных на постоянной основе. Более простые показатели, как те, которыелагаются в этой статье, могут быть более предпочтительными.

18/ Действия по сотрудничеству в области экономики" (ACE), "РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЫНКОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ", ноябрь 1999 г. Ричард Болдуин -Директор проекта. Целью исследования было изучение развития земельных рынков в Центральной и Восточной Европе и попытка определения направлений политики, которые могли бы быть полезными в решении проблем переходного периода и в создании хорошо отрегулированных функциональных земельных рынков, особенно на этапе подготовки ряда стран к вступлению в Европейский Союз.

8. Экономический и политический контекст

Общие экономические и политические условия также могут стимулировать или сдерживать спрос и предложение на недвижимость или привлекательность альтернативных возможностей долгосрочных инвестиций. Поскольку участники семинара не разрабатывали концепции и методы описания этих условий, то представляется полезным также продумать эти вопросы.

9. Выводы

9.1 Задача 1. Оценить имеющиеся данные по приватизации земли в странах Восточной Европы и СНГ

Выводы:

9.1.1. Для употребления общей терминологии на английском языке на семинаре использовался термин "недвижимость" (real estate) как эквивалент терминам "земля" (land) и "недвижимое имущество" (immovable property).

9.1.2. Несмотря на трудности в отдельных странах в целом можно дать определение "приватизированной недвижимости" (privatized real estate), включая в него только недвижимость, которую государство передало в частную собственность и пользование и которую **пользователи** (в большинстве случаев владельцы) имеют право продавать или отчуждать иным путем.

9.1.3. В большинстве стран СНГ и Восточной Европы имеются статистические данные о доле сельскохозяйственной земли и квартир, находящихся в частной собственности. Участники семинара довольно быстро составили таблицы на базе информации из специальных исследований для оценки доли приватизированной земли под домами и коммерческими/промышленными зданиями.

9.1.4 Необходимо приложить специальные усилия, чтобы разработать критерии и подготовить специалистов по их использованию, для расчета количественных показателей уровня юридического и институционального развития, которые смогут помочь вовлечению частной недвижимости в функционирование рынков недвижимости.

9.2. Задача 2. Оценка заинтересованности других спонсоров (ФАО, Мировой Банк, ОЭСР и других) в формировании и поддержке базы данных по приватизации земли:

Выводы:

9.2.1. Такие международные организации, как Мировой банк и ФАО, могут быть заинтересованы в разработке показателей приватизации недвижимости.

9.2.2. Пожалуй более важным по сравнению с заинтересованностью спонсоров в настоящее время является тот интерес, который проявили к этой работе представители семи стран (особенно в период большого политического значения приватизации).

9.2.3. Этот интерес со стороны стран, особенно СНГ, позволяет предположить, что Секретариат СНГ может быть подходящим агентством для организации публикации показателей приватизации недвижимости.

9.3. Задача 3. Разработка рабочего показателя для практического использования.

Выводы:

9.3.1. В результате дискуссии на семинаре были предложены один статистический показатель и один качественный показатель приватизации недвижимости:

9.3.2. Статистическим показателем является интегральный показатель приватизации недвижимости (ИППН), представляющий собой простой средний показатель процентной доли приватизированных сельскохозяйственных земель, квартир, земли под домами и земли под коммерческими промышленными зданиями (приватизированными объектами).

9.3.3. Показатель юридической и институциональной поддержки частного владения недвижимостью представляет собой консенсус группы информированных экспертов относительно ранжирования стран и регионов на основе ряда определенных показателей.

9.3.4. Второй статистический показатель-процентная доля недвижимости четырех различных юридически зарегистрированных типов может также использоваться на практике, но после того, как новая система регистрации титулов станет функциональной и фрагментированная система регистрации сделок будет заменена.

9.3.5. Семинар настоятельно рекомендует разработку показателей (четкую формулировку концепций и сбор статистики) для межрегиональных и международных сравнений *развития рынка недвижимости* на постоянной основе.

9.3.6. Для определенных спонсоров (таких, как Агентство по международному развитию), которым необходимы показатели для определения приоритетов их инвестиций в экономический рост стран Восточной Европы и Евразии можно высказать следующие соображения:

- В случае Восточной Европы необходимо сделать упор на разработку показателей развития рынка недвижимости.
- В случае стран бывшего Советского Союза приоритетом должны быть статистические показатели приватизации недвижимости (ППН).
- Эти ППН должны быть несложными. Они должны разрабатываться на основе имеющейся статистической базы или на базе легко осуществимых специальных исследований. При этом нужно обратить особое внимание на четкое определение концепции "частная собственность".
- Статистические показатели должны быть достаточно гибкими. Они должны включать в себя частную аренду недвижимости, поскольку юридическая и институциональная инфраструктура позволяет осуществлять передачу арендуемой собственности на основе частных контрактов.
- Организация группы экспертов тщательно отобранных для представления интересов частных владельцев недвижимости, а также юристов должна быть создана в каждой из стран СНГ. Одновременно необходимо уделить особое внимание инструктированию и разработке специальных вопросов по юридической и

институциональной поддержке, оказываемой частным владельцам. Такая группа экспертов будет решать вопросы консенсуса относительно "всесторонности" юридических и институциональных основ и ранжирования стран на основании нескольких показателей, представленных в приложении А. После обсуждения группа экспертов будет предлагать рекомендации по осуществлению необходимых изменений.

10. Рекоммендуемые следующие шаги

10.1. Проведение семинара по вопросам приватизации с другими странами СНГ.

Поскольку процедуры создания "маркетизированной недвижимости" все еще находятся в стадии обсуждения и практического применения в странах СНГ, существует необходимость в разработке практических и пригодных для сравнения показателей. Необходимо организовать второй семинар для представителей тех стран СНГ, которые не присутствовали на семинаре в Минске с тем, чтобы достигнуть консенсуса в рамках СНГ по вопросу о статистических и количественных показателях приватизации недвижимости.

На этом семинаре будут обсуждены результаты работы семинара в Минске, и будет проведена оценка возможности их использования в других странах с переходной экономикой. Любые достигнутые результаты консенсуса будут предложены СНГ для практического осуществления.

10.2. Необходимо продолжить сотрудничество с Мировым банком и UNECE/WPLA в области определения различных ограничений прав новых владельцев недвижимости.

10.3. Необходимо провести семинар с представителями всех стран Восточной Европы и Евразии для определения базовых показателей для описания функционирования рынка недвижимости и с целью производства этих показателей на постоянной основе.

Все эти страны вовлечены в процесс создания соответствующих институтов рынков недвижимости. Семинар может быть посвящен изучению следующего вопроса: "Какие показатели могут быть разработаны для оценки правильности функционирования рынков недвижимости?". Каждая из стран представит концептуальные и методологические соображения по определению и исчислению показателей по оценке правильности функционирования рынков недвижимости (по которым будет достигнут консенсус). Дискуссия должна быть открытой для предложений по использованию показателей, которые отдельным участникам представляются важными, но которые не были приняты большинством участников.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: КОЛИЧЕСВЕННЫЙ ПОДХОД К ИЗМЕРЕНИЮ СТЕПЕНИ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕДВИЖИМОСТИ

Вопросник был разработан для участников семинара с целью описания юридического и институционального значения отношений собственности на недвижимость в различных странах.

A. Общие обстоятельства

1. Является ли регистрация недвижимости простым и аккуратным процессом, содержащим современную информацию?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

2. Является ли юридическая система объективной и независимой в отношении собственности на недвижимость?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

3. Существует ли эффективный общественный контроль за соблюдением прав собственности и их защитой?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

4. Контролируется ли исполнение судебных решений?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

5. Может ли недвижимость быть использована в качестве залога для получения ссуды?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

6. Хорошо ли развиты первичный и вторичный залоговые рынки?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

7. Существуют ли хорошие инвестиционные альтернативы по сравнению с инвестированием в недвижимость?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

8. Оцениваются ли налоги на недвижимость в зависимости от ее экономической стоимости?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

9. Существуют ли адекватно развитая сфера брокерских усду, а также квалифицированные землеустроители, нотариусы, эксперты по оценки недвижимости и т.д.?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

10. Являются ли женщины юридически равноправными в отношении собственности на сельскохозяйственные и гродские земли?

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

Б. Сельскохозяйственная земля

11. Какие права и ограничения существуют на владение сельскохозяйственной землей?

- A) Имеет ли владелец право использовать землю в различных целях в соответствии с существующей социальной практикой?
- Б) Может ли владелец продавать недвижимость?
- В) Может ли владелец сдавать недвижимость в аренду?
- Г) Может ли владелец передавать недвижимость по наследству?
- Д) Предусматривается ли справедливая рыночная компенсация в случаях конфискации?
- Е) Может ли недвижимость использоваться для погашения долгов?

Классифицируйте, пожалуйста, позиции по сельскохозяйственной земле от "A" до "E" по следующей шкале:

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени		да		

В. Городская земля

12. Какие права и ограничения существуют на владение городской землей?

- А) Имеет ли владелец право использовать землю в различных целях в соответствии с существующей социальной практикой?
- Б) Может ли владелец продавать недвижимость?
- В) Может ли владелец сдавать недвижимость в аренду?
- Г) Может ли владелец передавать недвижимость по наследству?
- Д) Предусматривается ли справедливая рыночная компенсация в случаях конфискации?
- Е) Может ли недвижимость использоваться для погашения долгов?

Классифицируйте, пожалуйста, позиции по городской земле от "A" до "E" по следующей шкале:

1	2	3	4	5	6
Нет		в некоторой степени		да	

Г. Квартиры

13. Применимы ли те же условия к владению квартирами?

- А) Имеет ли владелец право использовать землю в различных целях в соответствии с существующей социальной практикой?
- Б) Может ли владелец продавать недвижимость?
- В) Может ли владелец сдавать недвижимость в аренду?
- Г) Может ли владелец передавать недвижимость по наследству?
- Д) Предусматривается ли справедливая рыночная компенсация в случаях конфискации?
- Е) Может ли недвижимость использоваться для погашения долгов?

Классифицируйте, пожалуйста, позиции по квартирам от "A" до "E" по следующей шкале:

1	2	3	4	5	6
Нет		в некоторой степени		да	

Д. Дома

14. Применимы ли те же условия к владению домами?

- А) Имеет ли владелец право использовать землю в различных целях в соответствии с существующей социальной практикой?
- Б) Может ли владелец продавать недвижимость?
- В) Может ли владелец сдавать недвижимость в аренду?
- Г) Может ли владелец передавать недвижимость по наследству?
- Д) Предусматривается ли справедливая рыночная компенсация в случаях конфискации?
- Е) Может ли недвижимость использоваться для погашения долгов?

Классифицируйте, пожалуйста, позиции по домам от "A" до "E" по следующей шкале:

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени			да	

Е. Коммерческая недвижимость

15. Применимы ли те же условия к владению коммерческой недвижимостью?

- А) Имеет ли владелец право использовать землю в различных целях в соответствии с существующей социальной практикой?
- Б) Может ли владелец продавать недвижимость?
- В) Может ли владелец сдавать недвижимость в аренду?
- Г) Может ли владелец передавать недвижимость по наследству?
- Д) Предусматривается ли справедливая рыночная компенсация в случаях конфискации?
- Е) Может ли недвижимость использоваться для погашения долгов?

Классифицируйте, пожалуйста, позиции по коммерческой недвижимости от "A" до "E" по следующей шкале:

1	2	3	4	5	6
Нет	в некоторой степени			да	

В следующей таблице показаны ответы на вопросник участниками семинара в Минске (за исключением Азербайджана). Дома и квартиры были объединены в одну группу. Мы представили результаты в баллах (от 1 до 6), отражающих степень "завершенности" (показатель 6 рассматривается как показатель наибольшей завершенности).

	Вопросы	Албания	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Литва	Молдова	Россия
	Общие							
1	регистрация	4		3	5	5	6	4
2	юридическая система	2		3	5	5	6	6
3	защита недвижимости	4		2	5	5	6	5
4	контроль	5		6	4	5	5	5
5	залог (краткосрочные займы)	4		5	6	5	6	3
6	Завлог (долгосрочные займы)	1		1	4	3	3	1
7	инвестиционный выбор	5		5	5	4	5	6
8	Налоги на стоимость	1		1	5	4	1	2
9	обслуживание недвижимости	5		5	5	5	5	5
10	равенство полов	6		6	6	6	6	6
	Средний показатель	3,7		3,7	5,0	4,7	4,9	4,3

11	Сельскохозяйственная земля							
a	спектр видов использования	5		1	6	6	6	5
b	продажа	6		1	6	6	6	5
c	аренда	6		1	6	6	6	6
d	наследование	4		1	6	6	6	6
e	компенсация	6		1	6	6	5	6
f	Погашение долгов	6		1	6	6	6	5
	Средний показатель	5,5		1,0	6,0	6,0	5,8	5,5
12	Городская земля							
a	спектр видов использования	6		1	6	6	6	5
b	продажа	6		5	6	6	6	5
c	аренда	6		6	6	6	6	6
d	наследование	6		6	6	6	6	6
e	компенсация	6		3	6	6	5	6
f	погашение долгов	6		5	6	6	6	5
	Средний показатель	6,0		4,3	6,0	6,0	5,8	5,5
13	Квартиры							
a	спектр видов использования	6		1	6	6	6	5
b	продажа	6		6	6	6	6	5
c	аренда	6		6	6	6	6	6

	d наследование	6		6	6	6	6	6
	e компенсация	6		3	6	6	5	6
	f погашение долгов	4		6	6	6	6	5
	Средний показатель	5,7		4,7	6,0	6,0	5,8	5,5
14	Дома							
	a спектр видов использования	6		1	6	6	6	5
	b продажа	6		6	6	6	6	5
	c аренда	6		6	6	6	6	6
	d наследование	6		6	6	6	6	6
	e компенсация	6		3	6	6	5	6
	f погашение долгов	4		6	6	6	6	6
	Средний показатель	5,7		4,7	6,0	6,0	5,8	5,7
15	Коммерческая недвижимость							
	a спектр видов использования	6			6	6	6	5
	b продажа	6			6	6	6	5
	c аренда	6			6	6	6	6
	d наследование	6			6	6	6	6
	e компенсация	6			6	6	5	6
	f погашение долгов	4			6	6	6	6
	Средний показатель	5,7			6,0	6,0	5,8	5,7

Средние показатели

	Албания	Беларусь	Грузия	Литва	Молдова	Россия
Общие	3,7	3,7	5,0	4,7	4,9	4,3
Сельскохозяйственная земля	5,5	1,0	6,0	6,0	5,8	5,5
Городская земля	6,0	4,3	6,0	6,0	5,8	5,5
Квартиры	5,7	4,7	6,0	6,0	5,8	5,5
Дома	5,7	4,7	6,0	6,0	5,8	5,7
	Албания	Беларусь	Грузия	Литва	Молдова	Россия
Юридич./финанс.	0,62	0,62	0,83	0,78	0,82	0,72
Сельскохозяйственная земля	0,92	0,17	1,00	1,00	0,97	0,92
Городская земля	1,00	0,72	1,00	1,00	0,97	0,92
Жилье	0,94	0,78	1,00	1,00	0,97	0,93